

以有计划的商品经济为指导 扩大分局权限

汪 厚 基

(经济管理学)

一九八六年三月,国务院批准铁路系统从同年可开始实行经济承包责任制,改变过去那种利润上缴国家、基本建设投资花钱又伸手向国家要的收支两条线的做法。这种改革,把经济责任、经济权力和经济利益有机结合起来,是铁路经济管理上的一项根本性改革。

中共中央经济体制改革的决议中指出,社会主义经济是在生产资料公有制基础上的有计划的商品经济。这是经济体制改革的重要内涵。铁道部对国家实行经济承包责任制,是运用有计划的商品经济这个杠杆的一次重要起步。这种承包,如果能够全面实施,将使铁路企业从生产型向经营开拓型转变,促进经济效益的提高,促进铁道部门的更大发展。

然而,路局、分局以及基层站段怎样适应部经济承包的要求而做好自身工作,这是值得研究的。但是,有计划的商品经济这个总命题,对路局、分局以及基层站段的改革也是可以破题做文章的,而且,也必须按照这个命题做文章,各级组织才有可能搞活。本文的研究,是根据这个主导思想来谈谈对分局扩大权限的认识。

一、分局在运输生产中的地位同它的经济活动几个不适应

在铁路现行体制中,铁路运输生产的组织与指挥,主要由分局具体负责。因为现有的分局范围,管辖着数百上千公里铁路,拥有为运输生产所需要的车、机、工、电、辆各项生产设备和生产基金,集合着数以万计的各类工作人员,还有几十个甚至上百个基层站段。这些人、财、物构成了完成一项运输任务所必需的条件。一项管内运输,它的全过程就完全由分局来组织和指挥。对于通过运输,或者接入运输和交出运输,整个组织和指挥,由有关分局共同负责。而这些工作,路局和基层站段,都是不便组织的。所以,分局在运输生产中的重要地位是显而易见的。

同时,分局还是运输系统创造经济效益的主要部门。铁路运输的生产特点,不能创造有形的产品,而是将人或物实现位移。这样,创造运输生产的经济效益,就是通过两个主要途径来实现:一是降低人、财、物的定额消耗。因消耗有标准,经济节约就是一定限量;另一条是完善和改进运输组织,这对提高经济效益具有一定的作用。因为完善和改进运输组织工

本文于1986年12月2日收到

作,一方面是及时协调路内外各单位之间、路内各工种之间相互的特定的生产关系,搞好运输组织工作,以确保运输这架大联动机按计划正常运转。这种关系处置好了,生产便能经济地顺利实现,铁路部门效益由此产生;另一方面是合理组织和充分利用各项运输生产设备,使其闲置时间降到最低限度。设备利用率高了,经济效益就出现了。加强运输组织工作,主要由分局负责。一个站段,管不了面上的组织工作;一个路局管辖上千公里铁路,范围跨几个省区,无法管得太具体。分局这级组织,恰恰适中。

可是,分局上述的两项主要职能,却被几个不相适的条件限制了,使其得不到充分发挥。

第一,经营权太少,企业搞不活。由于铁道部门运输生产的高、大、半特点的影响,部、局经营权也过分集中,统得过死,发挥不了分局的积极性。例如,增加装车数,受运输计划的限制;采用新的运输组织措料。受试验条件、设备条件、资金条件的限制;想扩大运输能力,受基本建设投资的限制,等等。由于这些限制,分局很自然地养成了奉命行事的习惯,用行政手段来管理经济,企业无生气。

第二,没有资金权,有计难施。按一九八六年部的收入分配办法,部对路局基本上仍按老办法办,只是作了“微调”,即提高单价,超产加价,超收提成。路局的收入只是在有限的范围内有所增加,没有大的变动。预计,各路局对分局的收入分配,也会套用这个办法。这样,分局有权支配的资金更为有限,没有解决为发展生产所需要的基本资金问题,有效的技术措施,往往因此而不便实现。

第三,没有基本建设投资权,限制了技术的发展。按照国家的现行规定,为了控制基本建设投资规模,在一定投资额度内,企业有权审批基本建设投资。但是,这些权基本上集中在部和路局,而直接在生产第一线的分局,并没有多大权限。这时,生产急需的某些工程项目,却因权在上边,审批手续繁琐,工程不能及时上马。运输发展落后于工农业生产的发展,慢慢地扩大了铁路运输这个薄弱环节。

要充分发挥分局生产经营的积极性,就要研究解决上述几个限制条件。

二、扩大分局主要权限的方向

根据上述分析,分局从生产上、从创造效益上,都应该是一个比较完整的经济实体,具有法人资格,这就有利于开展各项经济活动。按照有计划的商品经济的要求,扩大分局主要权限应从下面几个方面考虑。

(一) 扩大生产经营权

分局要能独立自主地完成运输任务,才可以极大地发挥积极性和主动性。在目前,铁路运能紧张,路网上还有一些限制口的条件下,分局行使运输生产自主权,可在下述两个条件下去实现,第一,执行部规定的重点物资日装车计划;第二,执行交接口的重空车交接计划;控制运用车保有量。分局的运输生产自主权主要表现在:

1、执行国家客货运量的指导性计划,有权安排超计划的运输量。在实行经济承包的情况下,运输量计划只是为企业指标管理的一个奋斗目标,是全体职工的努力方向。这时的计划,可以定为指导性质的计划,不必硬性规定为指令性质的计划。对于物资单位,仍然推行计划运输,按计划办事,把运输组织工作做在物资进入货场之前,不过要简化计划程序。要

建立二线计划制度。所谓二线计划，是指按分局运输量指导性计划安排后剩余运输量所列入的计划，即这些物资是在运输能力富裕时去完成的运输量。

有人可能认为，指导性计划意味着可完成也可以不完成。决不能这么理解。因为完不成运输计划，便得不到运输收入，分局对此不会掉以轻心的。当然，为了监督指导性计划的完成，也可运用合同形式来约束。运输量作为指导性计划，可以简化分局超计划完成运输任务的审批手续。

2、有权接受社会上委托的重要的临时性客货运输任务。属于管内运输的，由分局自行决定；跨分局的，应同有关分局协商；仅涉邻分局的，只要不超过规定的分界口交接量，可以自行决定。涉及国际联运、陆海联运的，按部规定办事。

3、开展多种经营。通过经济承包责任制，分局及其基层站段的人浮于事的现象，有可能减少，精简的冗员，可以安排开展多种经营。例如，利用铁路旅行方便的有利条件，组织旅游服务公司，成立为旅客服务的旅馆、小卖部、餐厅，搞好餐车营业，还可以组织其他工商企业，等等。

4、提高服务质量，用全心全意为人民服务的热情，完成更多的客货运输量。服务项目，按旅客需要来设；服务质量，要求客运人员开展礼节化、程序化、标准化服务活动，货运人员除了同样坚持这“三化”外，还要开展受货活动。如何开展活动，由分局决定。目前，运能满足不了运量需要的情况下，提高服务质量的需要往往被掩盖。这是不正常的。提高服务质量，扩大服务内容，这是分局应抓的重要一点。

（二）实行有一定范围的灵活的运价政策

现在的铁路运价，价格背离了价值，这是不符合发展商品经济的需要。实行灵活的运价政策，废除统一运价，可以减少某些不利因素。但是，为了便于国家的宏观控制，可以制定有上下限的运价制度，由分局根据运输成本、客货流量、市场需求，以及需要利用运价这个工具起刺激作用等因素，决定适用运价。这种措施，既抓住了宏观控制，又能促使微观搞活，还考虑了价值规律的作用。

分局有权决定的运价有：

1、政策亏损的新线运价。过去有些新线的建设，论证不够，交付运营长期亏损，导致有的路局接管新线不积极。实行亏损新线另定运价，权限应该下放分局，上级机关只控制运价的波动幅度。

2、地区性、季节性、等级列车的运价

不同地区的运价应该是不同的，这是因为，运输成本不一样。客货流量不一样，经济发展程度不一样。地区性运价，由部划出地区的范围和运价波动的幅度，由分局具体决定。例如，西南地区三线铁路，造价高，运输成本高，运价也应该高一点；东南沿海铁路造价低，运输成本低，运价可以低一点。但是，西南地区新线客货流量小，为刺激人们利用这些铁路，运价又要适当下调一点；东南沿海客货流量大，为促使人们利用其他运输工具，运价可以上调一点。就这样综合不同因素，决定地区性运价。与此同时，取消运价为递远递减的制度。

季节性运价是指不同季节，允许运价有波动。其实质是指客货运淡季，运价可下调一个系数；运量旺季，运价可上调一个系数。在运能与运量矛盾较大的今天，实行这一运价制度，可以起到一定的调整运量的作用。例如，旅客运输就可以实行这种运价制度。

等级列车的运价，是改革现有旅客列车划分标准而建议的一种运价。在旅馆业，通用

按“星”分等级，如五星级旅馆，四星级旅馆等等，以此来区分在旅馆住宿应享受的水平。五星级旅馆，主要是指设备非常豪华、服务第一等水平的这样一类旅馆。这就是按设备和服务质量来区分旅馆等级的。铁路旅客列车，如果按这种标准来划分列车等级，有利促进列车设备标准化，服务质量程序化、规范化。不同等级的列车要求有不同的服务质量，可以加速提高服务人员的素质。不同等级的列车，支付不同的票价，有助于旅客监督铁路的工作。我国的等级列车，建议划为六种，即特等（旅游列车）、头等（全国性特快列车）、二等（一般特快列车）、三等（直快列车）、四等（普通列车）、五等（市郊列车）。

3、其他情况下的运价。例如，受旅客委托全程（指列车起终点）照顾老人、小孩、残疾旅客的加价运价；团体票的优待运价等等。

根据商品经济的特点，实行上述各项运价，使价格与价值的差距尽可能地缩小，这是必要的。当然，运价对整个社会来说是个很敏感的指标，因此，运价的上下限额应该由国家控制。但是，现在运价不合理的状况，特别是让低运价保产品低成本，这还是一种“吃大锅饭”的现象，应该逐步解决。至于如何确定这些运价，增加计算运费的困难等问题，将是下一步研究的事情，这里暂且不论。

（三）实行财务成果分局负责制

现在实行的收支两条线，弊端很多，大家已有议论。除此之外，它还使资金运用速度大为减慢，资金时间价值的损失很大。推行经济承包，实行财务成果负责制，必须解决资金的运用问题。

实行财务成果负责制具体包括：

1、向上级机关上缴单位固定资产创利百分比或上缴定额利润。对社会经济比较发达地区的分局，按前面一种办法上缴利润；对社会经济发展比较缓慢地区的分局，按后面一种办法上缴利润。

2、机车、客车继续实行配属制，货车实行运用车保有量制度。配属的机车担当外分局相邻区间的牵引任务，应向有关分局清算应得收入；配属的运营客车，因担负有沿线外分局各站客运任务，应定期向有关分局清算客车设备和乘务人员两方面费用。分界口交接的空车，接空分局应付交空分局清算款。分局要完成分界口日重空车交接计划，完不成任务的，要向部缴纳罚金。但是，部要保证分局拥有规定的运用车保有量，如果达不到这数额，部要向有关分局支付罚金；超过这个数额，分局同样要向部支付罚金。重大大事故造成运输设备的报废，除分局自购以外，要向部负赔偿责任，不能列入成本；自然灾害导致的损失，由部列销。

3、实行运输收入“管内归己，管外清算”的制度。与外分局有关的运输进款，由承运分局定期直接拨付承担工作量的分局。这样的分配办法，是在上述扩大了分局自主权和实行地区性运价的基础上实施的。运输费用、折旧费用、税款等项支出，由分局自行列支。现行集中费应予取消，折旧基金由分局留用。

4、根据有关规定，有权支配自身积累或专用基金，有权向国内外筹措建设资金。多种经营收入、工附业收入，全部由分局自行支配使用。堵漏收入，全部归发现的分局所有。

（四）扩大基本建设投资权限

现在的体制，基本建设投资权限基本上控制在部和路局这两级，这就给运营带来三个问题：第一，使用者无权决策，项目建成投产后产生不利后果，又要承担经济损失；第二，投

资效益与运营效益不挂钩,导致过去有的项目上上停停,或者仓促上马,被迫停建;第三,过去修新线,考虑扩大路网的因素多,考虑提高路网综合运输能力的因素少。因此,下放基本建设投资权限给设备使用者(即分局),是完全应该的。

分局掌握投资权限,必须做到:根据国家统一计划和自身拥有的人、财、物资源,决定应该进行的基本建设项目。为了摸索经验,目前,中、小型建设项目应该这么做;将来,跨分局的大型项目,由部主持,各分局联合建设。

机车、客车的购置,由分局自主决定。国产的机车、客车,由分局直接与制造厂签订购销合同;国外进口的机车、客车,由部统一对外,分局向部清算。全国通用的货车,由部统一购置,分局按每年实际运用车数,向部上缴折旧费。其它设备的购置,由分局自己负责,跨分局共用设备,比如,路网性通信设备,仍由部统一规划、购置和管理,应摊费用,由分局负担。

(五)积极推行分局长负责制

分局长负责制就是分局长对分局的全面工作向上级承担全部责任。他应该具体掌握以下几方面主要权限:

1、生产经营活动的自主决策权。例如,有权选用最佳的运输方案;有权决定各种经营方式;在国家规定的范围内,有权制订适用的各种运价;有权使用一定数量资金或物资参加地方共同经营的合营企业;有权调整管内旅客列车的编组内容;等等。总之,分局一切生产经营活动,分局长有权作出科学的正确的决策。还要有一定的物资管理权。

2、人员配备的决定权。为了保证经营活动的开展和提高经济效益,根据上级规定的精神,分局长有权建议设置哪些机构,决定所属单位负责人。由于企业实行工资总额与企业效益挂钩的办法,分局长有权晋升有突出贡献人员的工资或奖金。发放奖金实行首长负责制,即分局长决定各科室站段负责人的奖金额,下属负责人决定所属员工的奖金额。对素质较差、生产和工作效益很低的职工,分局长有权将其列为编余人员。分局级行政副职人员,由分局长推荐,报上级任命。分局总调度长、总经济师、总会计师,均由分局长选定并任命。分局长有权更换下属干部,这对保证他履行职责有积极意义。

3、基本建设项目的审批权。

在国家年度基本建设项目建议计划草案中,分局长有权根据效益情况决定建设项目是否上马。向国外贷款并同时解决建筑用料的建设项目,分局长有审批权。运输生产所需的一些建设项目,如扩展站场,改造或修建铁路线等。与其它分局不会发生重复建设,在人、财、物都能解决的前提下,分局长对建设项目有审批权。

4、各项资金的筹集权。分局长有权通过各种途径筹措各项资金。运输进款,有权留用应该留用的部分。对除运输以外的其他经营项目所缺资金,根据有关规定,分局长有权向社会筹措资金或吸收路外企业参加合营。运输经营和基本建设所缺资金,分局长有权向国内银行贷款或向资金有富裕的分局、部申请借款(付资金占用费),或与国外企业谈判,商定贷款事宜。

铁路分局上述五方面的改革,就会使这级组织在有计划的商品经济这个激流中,拼搏奋进,发展壮大。根据报载,广深铁路公司从1984年成立后的两年多时间内,管辖的147公里铁路,却获得人均创利税超过全路职工平均额的好成绩。这家独立经营、自负盈亏的企业,经济效益之高,是各分局都无法比拟的。其创办之经验,给我们今天的改革带来一定

的启迪。

三、其它建议

1、撤销路局这级组织

目前路局一级组织在职能上与分局完全相仿佛，只有范围大小不同的区别。分局一级成为独立经营、自负盈亏的经济实体以后，要求获得信息的速度要快，让上级帮助解决问题也要迅速。撤去路局一级组织，减少一个中间环节，分局上面直接对部（或全国性铁路运输机构），下面直接对基层生产单位，便可以达到上述目的。路局撤销以后，范围较大的运输组织工作。例如，山西煤炭运往秦皇岛、青岛等地的运输组织工作，可以运用经济合同形式（可经铁路公证机关进行公证），固定双方权利和义务的关系，也可以使运输环节的衔接达到比较理想的目的。路局有些机构，如工程处等，可以组成自负盈亏的企业机构，负责地区性的各分局技术改造或新建工程的任务。在路局撤销的同时，分局局界范围适当扩大，要作科学的调整。

2、精简机构，压缩非生产开支

分局及其所属机构，应该根据精简的原则作出合理调整。但总的趋势应是：机构要少，人员要精，以压缩非生产性开支。现在，有些地方是机构臃肿，人浮于事，相互扯皮，效率很低。压缩机构，可以说是解决这一问题的一项重要措施。与此同时，要加强从货物计划运输开始的系统的运输组织工作，健全运输指挥机构，充实上层指挥人员，以实现科学的调度指挥。

对分局的各类人员，部要有全盘的培训计划。分局级领导人，管运输生产的，要由运输专业和经济管理专业双学位的、有开拓精神的大学生担任，科室站段负责人也要有一定的文化素养，以利于把现代科学管理知识应用到具体业务工作之中。提高员工素质的具体工作由分局去做，但限于师资力量，部要负责脱产培训干部的指导与组织工作。

有计划的商品经济是对传统观念一个重大的突破。改革分局体制，扩大分局权限，应该把有计划的商品经济作为指导思想，这样便可搞活分局经济，促进分局的经济发展。但是，由于过去我们是在传统观念下设立机构、确定体制，因此，今天运用有计划的商品经济的观念来改革，必然遇到很多困难和问题，只要方向对头，坚持下去，创造具有中国特色的社会主义铁路是可以实现的。